



Na temelju članka 22 Statuta Brčko distrikta BiH - pročišćeni tekst (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 2/10), članka 64 Poslovnika o radu Skupštine Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 17/08, 20/10, 4/13 i 31/13), a nakon razmatranja Nacrta strategije za borbu protiv korupcije Brčko distrikta BiH 2018. - 2019. godina i Akcijskog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije Brčko distrikta BiH 2018. - 2019. godine, Skupština Brčko distrikta BiH, na 28. redovitoj sjednici održanoj 11. travnja 2018. godine, donosi

ODLUKU

O USVAJANJU STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE BRČKO DISTRIKTA BiH 2018. - 2019. GODINA I AKCIJSKOG PLANA ZA PROVEDBU STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE BRČKO DISTRIKTA BiH 2018. - 2019. GODINE

Članak 1

Usvaja se Strategija za borbu protiv korupcije Brčko distrikta BiH 2018. - 2019. godina i Akcijski plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije Brčko distrikta BiH 2018. - 2019. godine.

Članak 2

Strategija za borbu protiv korupcije Brčko distrikta BiH 2018. - 2019. godina i Akcijski plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije Brčko distrikta BiH 2018. - 2019. godine čini sastavni dio ove odluke.

Članak 3

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja i objavit će se u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH.

Broj: 01-02-347/18

Brčko, 11. 4. 2018. godine

DOPREDSJEDNIK
SKUPŠTINE BRČKO DISTRIKTA BiH

Ivo Filipović

Dostavljeno:

1. Predsjedniku
2. Dopredsjedniku
3. Gradonačelniku
4. Pravosudnom povjerenstvu Brčko distrikta BiH
5. Policiji Brčko distrikta BiH
6. Uredu za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH
7. Sektoru za koordinaciju politika i opće poslove
 - Odsjeku za opće poslove
8. Pismohrani

BRČKO DISTRIKT BOSNE I HERCEGOVINE

STRATEGIJA

ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

2018. – 2019. GODINE

Brčko, 2018. godine

Sadržaj

Uvod.....	3
Opći principi.....	4
Vizija.....	4 – 5
Opći cilj.....	5
Strateški ciljevi.....	5
Načela.....	5 – 7
Prepreke za uspješnu provedbu Strategije i Akcijskog plana.....	7
Normativni, institucionalni i društveni okvir za borbu protiv korupcije.....	8
- Normativni okvir.....	8
- Institucionalni okvir.....	8
- Društveni okvir.....	8
Strateški ciljevi i programi	9
• Prevenција korupcije	9
- Zajedničke aktivnosti	9 – 11
- Subvencije, poticaji, naknade, dotacije i ostali vidovi davanja.....	11 – 12
- Zdravstvo.....	12 – 13
- Obrazovanje.....	13
- Javne financije.....	13 – 15
• Suzbijanje korupcije	15 – 16
- Zajedničke aktivnosti.....	15 – 16
- Policija.....	16
- Pravosuđe.....	16 – 17
- Inspekcijски nadzor.....	17 – 18
• Razvijanje svijesti o štetnosti korupcije i suradnja s civilnim društvom	18
- Zajedničke aktivnosti	18 – 19
- Javna kampanja o oblicima i štetama korupcije i mehanizmima suprotstavljanja.....	19 – 20
- Razvijanje i implementacija zajedničkih projekata s organizacijama civilnog društva u oblasti borbe protiv korupcije.....	20 – 21
• Koordinacija, monitoring i evaluacija antikorupcijskih aktivnosti	21
- Zajedničke aktivnosti.....	21
- Prikupljanje vjerodostojnih podataka o provedbi antikorupcijskih aktivnosti, analiza i izvještavanje.....	22 – 23
- Periodična evaluacija provedbe antikorupcijskih aktivnosti.....	23
- Suradnja s drugim specijaliziranim tijelima u oblasti koordinacije i monitoringa antikorupcijskih aktivnosti.....	23 – 24

1. Uvod

Korupcija je svaka zloupotreba moći povjerene javnom službeniku ili osobi na političkom položaju, državnoj, entitetskoj, kantonalnoj razini, razini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, gradskoj ili općinskoj razini koja može dovesti do privatne koristi. Korupcija posebno može uključivati izravno ili neizravno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili prihvaćanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, kojima se narušava odgovarajuće obavljanje bilo kakve dužnosti ili ponašanja očekivanih od primatelja mita.¹

Korupcija je ozbiljan problem u suvremenom svijetu koji je u različitim oblicima i razmjerima prisutan svugdje, pa i u ekonomski snažnim, demokratskim i organiziranim državama. Kao što su faktori koji utječu na stanje i razmjere korupcije raznovrsni, poput povijesnih, društvenih, kulturoloških i političkih, tako su i posljedice korupcije u životu običnog građanina i cjelokupnog društva mnogobrojne i teške. Korupcija negativno utječe na ekonomske tokove time što uzrokuje nepredvidive troškove za ulagače koji su obeshrabreni za buduća ulaganja, uzrokuje rast sive ekonomije i smanjenje prihoda države na temelju neplaćenih poreza, carina i drugih dažbina, povećava troškove administracije, roba i usluga, te smanjuje produktivnost. Ova pojava u društvenom smislu utječe na izmijenjen sustav vrijednosti, pogotovo racionaliziranje pa čak i opravdavanje nezakonitog ponašanja. U političkom smislu narušava legitimitet i ugled institucija vlasti, ugrožava ostvarenje načela pravne države i uzrokuje nepovjerenje građana u vlast i političku nestabilnost povećanjem jaza između elita i običnog građanstva.

Korupcija predstavlja posebnu opasnost za države u tranziciji, u kojima demokratski, institucionalni i vrijednosni sustavi još nisu dovoljno izgrađeni. U takvim državama neadekvatni pravni i politički mehanizmi ne pružaju dovoljno jamstva za učinkovitu kontrolu raspolaganja javnim ovlastima, čiju zloupotrebu korupcija, zapravo, predstavlja. Bosna i Hercegovina (u daljnjem tekstu BiH), kao tranzicijska zemlja, u posljednje vrijeme poduzima određene sustavne aktivnosti na suprotstavljanju korupciji, gdje svakako značajnu ulogu ima i Brčko distrikt BiH kao jedna od razina vlasti u BiH.

Pristupanje Europskoj uniji strateški je prioritet BiH. Borba protiv korupcije jedan je od ključnih izazova vladavine prava u većini država iz procesa proširenja Europske unije, u koje se ubraja i BiH, i povezana je s poštovanjem pitanja temeljnih ljudskih prava, radom pravosudnih tijela i institucija, pravdom i unutarnjim poslovima. Budući da se borbi protiv korupcije posvećuje pažnja već u ranoj fazi procesa pristupanja Europskoj uniji, a da se otvaranje odgovarajućih poglavlja temelji na uvjerljivim rezultatima, BiH treba pokazati odlučnost u poduzimanju konkretnih, sveobuhvatnih i održivih aktivnosti na suprotstavljanju koruptivnim praksama, a što se svakako odnosi i na Brčko distrikt BiH kao administrativnu jedinicu lokalne samouprave pod suverenitetom BiH.

Borba protiv korupcije dug je i kompleksan proces u kojem nema brzih i jednostavnih rješenja. Zbog toga je neophodno da se, prije svega, izrade strategija za borbu protiv korupcije u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: Strategija) i akcijski plan za provedbu strategije (u daljnjem tekstu: Akcijski plan), kao temeljni strateški dokumenti koji će odrediti pravce u borbi protiv korupcije u Brčko distriktu BiH.

2. Opći principi

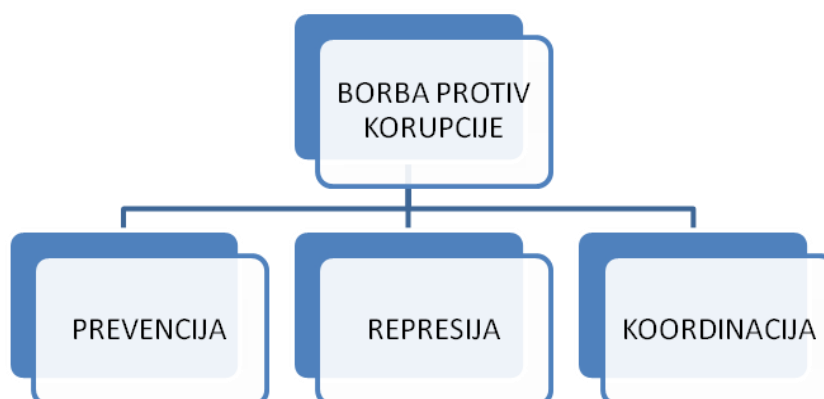
Imajući u vidu sve izražajniju svijest i opredijeljenost za energičniju i učinkovitiju borbu protiv korupcije te obveze Brčko distrikta BiH na ovom planu, ovom Strategijom su predviđeni provedivi, jasni i konkretni strateški ciljevi i prioriteti koji uvažavaju sve specifičnosti administrativnog uređenja Brčko distrikta BiH. Spomenuti ciljevi su nadogradnja i kontinuitet već ranije izraženih težnji u Brčko distriktu BiH za odlučnije suzbijanje korupcije, a usklađeni su s ciljevima državne

¹ Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („Službeni glasnik BiH“, broj: 103/09 i 58/13)

Strategije za borbu protiv korupcije 2015. – 2019., uz uvažavanje posebnih nadležnosti u pojedinim sektorskim područjima i specifičnosti organizacije Brčko distrikta BiH.

Borba protiv korupcije ne može se promatrati odvojeno od ostalih srodnih strateških i drugih procesa u svim područjima iz nadležnosti Brčko distrikta BiH. U tom smislu Strategija je koncipirana tako da omogućava potpuno uključivanje i participaciju ove razine vlasti u odgovarajućim procesima u BiH, koji imaju za cilj prevenciju i borbu protiv korupcije.

Strategijom su obuhvaćeni svi segmenti bitni za borbu protiv korupcije, a to su:



Antikorupcijske aktivnosti utemeljene su na poznavanju stanja i već izraženim pojavnim oblicima, pa takav pristup odlikuje transparentnost, nepristranost, stručnost, inkluzija, sveobuhvatnost, mjerljivost i orijentiranost na konačne učinke, što je najbolji pristup u borbi protiv korupcije.

Strategija, pored jasno definirane vizije, načela i temeljnih ciljeva, određuje normativni, institucionalni i društveni okvir za borbu protiv korupcije, strateške ciljeve koji proizlaze iz državnih strateških ciljeva, razne vidove suradnje i razmjene podataka s ciljem postizanja najboljih mogućih učinaka na ovom planu i, napokon, neizostavan dio koji se odnosi na koordinaciju, provedbu, praćenje i evaluaciju.

3. Vizija

Korupcija je slojevit fenomen i za borbu protiv nje nužan je holistički pristup, tj. uključivanje što većeg broja društvenih aktera koji će, svatko iz svoga ugla, doprinijeti borbi protiv korupcije. Pod pojmom *borba protiv korupcije* Strategija podrazumijeva mjere i preventivne aktivnosti na planu provedbe zakonskih i podzakonskih propisa, koordinaciju rada svih tijela javne uprave, institucija, javnih poduzeća i drugih pravnih osoba čiji je osnivač Brčko distrikt BiH, odnosno subjekata provedbe Strategije (u daljnjem tekstu: subjekti provedbe), jačanje kapaciteta i širenje svijesti o potrebi i mehanizmima borbe protiv korupcije, kao i standardima i vrijednostima, kako u javnom i privatnom sektoru, tako i u cjelokupnom društvu. Imajući u vidu navedeno, vizija Strategije je da se na isteku njene primjene postigne sljedeći konačan rezultat:

Brčko distrikt BiH, kroz izgradnju i unaprjeđenje institucionalnog i normativnog okvira, aktivnostima na planu jačanja svijesti o štetnosti korupcije, smanjenju tolerancije ka koruptivnom ponašanju, prevenciji korupcije, njenom proaktivnom otkrivanju i neselektivnom i učinkovitim procesuiranju, prepoznat je po uvjerljivim naporima i rezultatima u borbi protiv korupcije, višem stupnju vladavine prava i povećanom povjerenju građana u institucije vlasti.

4. Opći cilj

Strategijom se namjerava stvoriti opći okvir za odlučnu i sveobuhvatnu borbu protiv korupcije, što podrazumijeva utvrđivanje prioriternih oblasti za djelovanje, ali i određenih polaznih opredjeljenja i načina zajedničkog djelovanja. Na temelju toga, opći cilj Strategije je:

U Brčko distriktu BiH ustanoviti prioritete na planu prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, principe i mehanizme zajedničkog djelovanja svih subjekata provedbe, te stvoriti, odnosno unaprijediti pretpostavke za smanjenje stvarne i percipirane razine korupcije i afirmirati pozitivne društvene vrijednosti poput integriteta, odgovornosti i transparentnosti.

5. Strateški ciljevi

Iz ovako formuliranog općeg cilja proizlaze sljedeći strateški ciljevi, koji se u Brčko distriktu BiH trebaju postići provedbom Strategije:

1. Prevencija korupcije
2. Suzbijanje korupcije
3. Razvijanje svijesti o štetnosti korupcije i suradnja s civilnim društvom
4. Koordinacija, monitoring i evaluacija antikorupcijskih aktivnosti.

6. Načela

S obzirom na tzv. integrirani pristup Strategije, složenost problema korupcije, njen izravni utjecaj na poštovanje temeljnih društvenih vrijednosti, vladavine prava i samoodrživog razvoja, neophodno je pridržavati se sljedećih načela u primjeni Strategije:

- **Vladavina prava** – usklađenost pravnih akata i svih radnji pravnih subjekata sa zakonom. U poduzimanju antikorupcijskih aktivnosti subjekti provedbe trebaju svoje postupanje temeljiti na zakonu, pri tom uvažavajući međunarodne obveze BiH. U procesu donošenja pravnih akata trebaju biti prepoznati i umanjeni rizici od nastanka korupcije u njihovoj primjeni i određena tijela koja mogu vršiti djelotvoran nadzor te osiguranje sredstava za njihovu provedbu
- **Utemeljenost na činjenicama** – planiranje, praćenje i procjena ispunjenosti antikorupcijskih zadaća trebaju se temeljiti na činjenicama. Već u fazi analize i procjene stanja i pojava oblika subjekti provedbe obvezni su utvrditi činjenice, i na temelju njih zasnivati mjere za suprotstavljanje korupciji. To naročito znači uzimanje u obzir prednosti i nedostataka u radu subjekata provedbe, kao i stalnu reviziju i monitoring ispunjenosti i prikladnosti strateških ciljeva
- **Dobra praksa** – usuglašavanje antikorupcijskih aktivnosti s dobrim praksama na polju suprotstavljanja korupciji u zemlji i u ostalim tranzicijskim zemljama, učenjem na pogreškama, uočenim obrascima koruptivnog ponašanja i njihovog uzroka u sustavu. Za pojedine aspekte problema korupcije može postojati mnoštvo različitih rješenja koja trebaju biti uzimana u obzir ovisno o njihovoj primjenjivosti u Brčko distriktu BiH
- **Sveobuhvatnost i inkluzija** – koordinirana uključenost najvećeg broja aktera i utjecaj na što je moguće veći broj faktora koji doprinose korupciji. Borba protiv korupcije nije zadaća samo pojedinih subjekata niti postoje pojedinačni faktori koji uzrokuju korupciju. U borbu protiv korupcije dužni su se, svatko u okviru svojih nadležnosti, uključiti svi subjekti provedbe, organizacije civilnog društva, profesionalne udruge i građani. Stoga je potrebno stvarati partnerstva i koalicije za suprotstavljanje korupciji.

Subjekti provedbe trebaju omogućiti drugim dijelovima društva da djelotvorno utječu na sprječavanje korupcije, ne samo kroz zaštitu svojih prava, već i kroz participiranje u

donošenju odluka, pravodobno razmatranje njihovih inicijativa, predstavki i omogućavanje pokretanja postupaka za zaštitu javnog interesa

- **Transparentnost i participacija** – pravodobno upoznavanje javnosti s donošenjem odluka i politika kao temelja za utjecanje na njihovo donošenje moćno je sredstvo za sprječavanje korupcije. Svi subjekti provedbe Strategije dužni su osigurati odgovarajuće mehanizme komunikacije i konzultacije javnosti prilikom odlučivanja. Radi veće transparentnosti u najvećoj mjeri treba koristiti ekonomična i suvremena sredstva komunikacije – objavljivanje odluka, podataka o planiranim i provedenim aktivnostima i pretraživanje baza podataka o aktivnostima tijela vlasti, naročito u vezi sa sustavom javnog financiranja i praksom postupanja. Kako bi se ostvarila prethodna načela (sveobuhvatnost i inkluzija), odnosno osigurala potpora u provedbi aktivnosti na planu borbe protiv korupcije, naročito je važno osigurati vidljivost antikorupcijskih napora u formi planova djelovanja, ali i izvješća o postupanju po tim planovima
- **Nepristranost i stručnost** – politička i druga neutralnost i kompetentnost za ispunjavanje antikorupcijskih zadaća neophodni su za dug i složen proces kao što je borba protiv korupcije. Suprotstavljanje korupciji treba se smatrati dijelom rada za opće dobro i unaprjeđenje profesionalizma, i u njemu nema mjesta ideološkim, političkim i drugim utjecajima. Isto tako, potrebno je stalno raditi na unaprjeđenju znanja, stavova i vještina za suprotstavljanje korupciji
- **Orijentiranost na učinak** – utvrđivanje jasnih, mjerljivih i ostvarivih ciljeva. Upitna je učinkovitost strateških dokumenata i aktivnosti za borbu protiv korupcije ako nisu jasno postavljeni ciljevi i svrha koju trebaju postići, čiju realizaciju nije moguće pratiti i koji su teško ili nikako ostvarivi. Sve ove pretpostavke trebaju ispuniti svi subjekti provedbe kako bi se postigli optimalni rezultati za koje je moguće prikupiti pokazatelje o ispunjenosti. Budući da se značajan broj antikorupcijskih aktivnosti odnosi na javnu upravu, koja treba biti servis građanima, to u definiranju i ostvarivanju antikorupcijskih, i općenito, ciljeva rada javne uprave treba voditi računa o krajnjem rezultatu i kako ga mjeriti.

7. Prepreke za uspješnu provedbu Strategije i Akcijskog plana

Svaki reformski proces, a posebice borba protiv korupcije, složen je i zahtjevan proces koji prate prepreke za postizanje potrebnih učinaka. Kako bi se smanjio njihov utjecaj, u provedbi Strategije potrebno je otkloniti sljedeće prepreke koje mogu utjecati na njenu uspješnu provedbu:

- **Nedostatak političke i druge volje** – bez želje i odlučnosti donositelja odluka na političkoj i administrativnoj razini ne može se očekivati poduzimanje konkretnih mjera u borbi protiv korupcije jer će one ili izostati ili biti kampanjske i selektivne
- **Neispunjavanje međunarodno preuzetih obveza** – nedovoljna usklađenost zakonodavstva u Brčko distriktu BiH s međunarodnim dokumentima za borbu protiv korupcije i manjak primjene međunarodno prihvaćenih standarda u toj oblasti, onemogućavaju upotrebu provjerenih i učinkovitih mehanizama za sprječavanje korupcije
- **Nedovoljna samostalnost i kompetentnost subjekata provedbe** – bez odgovarajućeg znanja, vještina i, u okviru propisa, slobode postupanja subjekata provedbe protiv kompleksnog fenomena kao što je korupcija borba protiv nje ne može biti učinkovita i dati potrebne rezultate
- **Nedovoljna angažiranost subjekata provedbe** – bez dovoljne posvećenosti svih nositelja aktivnosti za provedbu Strategije narušava se cjelovitost kompleksnog sustava za borbu protiv korupcije, što će neizbježno utjecati na postignute učinke njihovog rada

- *Nedostatak finansijskih i drugih resursa* – manjak finansijskih i drugih resursa neophodnih za kvalitetnu borbu protiv korupcije ozbiljno utječe na kapacitet sustava za borbu protiv korupcije i onemogućava provedbu zahtjevnijih mjera koje su važne za njeno sprječavanje
- *Kompleksnost političkog sustava* – nedovoljna razina kontinuiteta u borbi protiv korupcije i konsenzusa u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti i oko nje, zbog nestabilnosti ili sporosti formiranja koalicija na vlasti, kao i zbog kompleksnosti političkog sustava, imaju krajnje negativan utjecaj na njeno sprječavanje
- *Nedostatak sustavnosti i koordinacije* – ni najbolje predviđene antikorupcijske politike i mjere u Strategiji ne mogu biti efikasne ako se provode povremeno, nepovezano, fragmentarno i bez dovoljno sistematičnih aktivnosti i koordiniranih subjekata provođenja;
- *Nedostatak potpore javnosti* – borba protiv korupcije ne može biti potpuna i učinkovita bez svijesti javnosti o štetnim posljedicama koje korupcija nanosi društvu i pojedincu, kao temelj za povećanu spremnost da građani zahtijevaju i podrže antikorupcijske aktivnosti i aktivno sudjeluju u njima
- *Neutemeljena očekivanja za brze učinke u borbi protiv korupcije* – što je korupcija više prisutna, to je veća želja građana da ona bude spriječena. Očekuju se brzi učinci za što kraće vrijeme, što može rezultirati nestrpljivošću i smanjivanjem potpore javnosti antikorupcijskim mjerama i aktivnostima.

8. Normativni, institucionalni i društveni okvir za borbu protiv korupcije

Da bi borba protiv korupcije na razini Brčko distrikta BiH bila uspješnija i učinkovitija, potrebno je, prije svega, uspostaviti odgovarajuću razinu kako horizontalne tako i vertikalne suradnje i koordinacije između svih nadležnih tijela koja su obvezna poduzimati konkretne mjere i aktivnosti na tom planu, a njihova uloga u tom procesu detaljnije je obrađena u odgovarajućim strateškim ciljevima Akcijskog plana.

8.1. NORMATIVNI OKVIR

Relevantan normativni okvir, kojim su definirana i regulirana pitanja u vezi s korupcijom ili koja su od značaja za borbu protiv korupcije, može se odrediti po sljedećim oblastima:

- kazneno-materijalni propisi
- kazneno-procesni propisi
- javne nabave
- javne financije
- sukob interesa
- financiranje političkih stranaka
- slobodan pristup informacijama
- izborni proces.

8.2. INSTITUCIONALNI OKVIR

Institucionalni okvir Brčko distrikta BiH obuhvaća sljedeće institucije:

- Skupština Brčko distrikta BiH
- Vlada Brčko distrikta BiH i tijela javne uprave
- Policija Brčko distrikta BiH

- pravosudne institucije Brčko distrikta BiH
- javne ustanove, javna poduzeća i druge pravne osobe čiji je osnivač Brčko distrikt BiH.

8.3. DRUŠTVENI OKVIR

Uz navedene okvire veoma bitnu ulogu u borbi protiv korupcije ima i društveni okvir koji bi trebao biti zainteresiran za eliminiranje svih pojavnih oblika i smanjenje štetnih posljedica korupcije. Društveni okvir u Brčko distriktu BiH čine:

- političke stranke
- privatni sektor i drugi oblici njegovog udruživanja
- mediji
- obrazovne institucije
- udruge i druge organizacije civilnog društva
- građani.

9. Strateški ciljevi i programi

9.1. Prevencija korupcije

9.1.1. Zajedničke aktivnosti

Stvaranje okruženja u kojem će cjelokupni javni sektor u Brčko distriktu BiH biti značajnije otporan na sve vidove koruptivnih praksi, bez obzira na njihovu pozadinu i načine očitovanja, predstavlja ključni segment preventivnih aktivnosti koje se planiraju na strateškoj osnovi. Integritet u tom kontekstu čini temelj dobrog upravljanja državom, i kao takav je preduvjet legitimiteta aktivnostima koje provode institucije javnog sektora i općenito povjerenja u institucije sustava. Upravljanje integritetom u institucijama javnog sektora temelji se na tri ključna stupa:

1. instrumentima
2. procesima i
3. strukturama.

Ova tri stupa podijeljena su u dva segmenta, od kojih se prvi naziva ključni instrumenti integriteta i fokusiran je na jačanje integriteta (usvajanjem etičkih kodeksa i politika sukoba interesa, uspostavom mehanizama prijavljivanja korupcije i dr.), dok se drugi segment bavi ključnim razvojnim procesima i akterima jačanja integriteta. Cilj posljednjeg segmenta je da razvija i održava integritet u institucijama cjelokupne društvene zajednice i javnog sektora.

Zahvaljujući Strategiji, subjekti provedbe steći će iskustvo u uspostavi i radu internih fokusnih točaka za antikorupcijsko djelovanje – koordinatora antikorupcijskih aktivnosti. U ime subjekata provedbe u suradnji s Povjerenstvom za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije Brčko distrikta BiH (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) bit će određene kontakt-osobe kao fokusne točke koje će proći sve potrebne edukacije s ciljem ovladavanja temeljnim vještinama za borbu protiv korupcije. Edukacije će se održavati u formi seminara, internih sastanaka, radionica, treninga i drugih podobnih oblika, po mogućnosti u suradnji s međunarodnim organizacijama. Nakon uspješno provedene edukacije ove fokusne točke bit će zadužene da u okviru svojih institucija prenesu sva stečena znanja na ostale zaposlenike. U isto vrijeme fokusne točke bit će isključivo odgovorne za provedbu antikorupcijskih aktivnosti u okviru svojih institucija u kojima su zaposlene, o čemu će redovito koordinirati i biti dužne redovito izvještavati. Time će biti uvedena institucionalna odgovornost za postignuća u antikorupcijskim aktivnostima.

Ova će strategija uključiti i angažirati provedbu aktivnosti u svim oblastima i postupanje po antikorupcijskim planovima, koji i inače trebaju biti zastupljeni u radu svih subjekata provedbe. Povjerenstvo će u koordinaciji s Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv

korupcije (u daljnjem tekstu: Agencija) te nadležnim pravosudnim tijelima, inspekcijskim službama, gospodarskim subjektima i drugim organizacijama i institucijama koje su registrirane na području Brčko distrikta BiH intenzivno raditi na realizaciji aktivnosti u oblasti sprječavanja i suzbijanja korupcije, razvijanja svijesti i suradnje s civilnim društvom i unaprjeđenju učinkovitosti, transparentnosti i nepristranosti u donošenju odluka i postupanju.

Koncept jačanja integriteta treba promatrati kao permanentni proces u kojem ključnu ulogu ima promoviranje etike, morala i kulture integriteta što se primarno treba postići donošenjem i prihvaćanjem etičkih kodeksa u svim institucijama cjelokupne društvene zajednice i javnog sektora, kojima bi se ustanovili i prihvaćali u radu određeni standardi radi smanjivanja diskrecije, povećanja transparentnosti i upravljanja rizicima. Iako je većina tih kodeksa orijentirana na usvajanje vrijednosnih stavova kod svih javnih službenika, moguće je da se njima obuhvate i tzv. eksterna pitanja, kao što su obveza prijavljivanja dodatnih poslova ili primanja, investicija ili značajnijih darova ili koristi koji bi mogli dovesti do potencijalnog sukoba interesa u odnosu na njihove službene dužnosti. Posebno su važne politike upravljanja sukobom interesa kod izabranih i imenovanih dužnosnika, uključujući državne službenike, namještenike i savjetnike, financiranje političkih stranaka i kampanja u smislu transparentnosti svih ovih procesa. Da bi se integritet mogao nametnuti kao sastavni dio funkcioniranja institucija, potrebno je dosta pažnje posvetiti edukaciji i obukama svih subjekata unutar sustava kako bi se razvili etički programi utemeljeni na procjenama rizika za svako radno mjesto ili skupinu poslova, potrebama javnih službenika i dobrim praksama u specifičnim sektorima. Tu posebnu ulogu imaju pravni okviri koji trebaju stvoriti obvezu za izradu planova integriteta subjekata provedbe, za što je važno da postoji jedinstvena metodologija njihove izrade. Nezaobilazno mjesto svakako imaju instrumenti integriteta koji se odnose na medije, koji imaju jako važnu ulogu u društvu, čime je doprinos koji mediji mogu dati prevenciji korupcije zaista nemjerljiv.

Transparentnost je jedan od glavnih neprijatelja korupcije. Otvorenost, javnost rada, izloženost pogledu i kritici javnosti obilježja su koja značajno smanjuju mogućnost za korupciju. To ne podrazumijeva samo periodično izvještavanje javnosti o temama koje su interesantne za neku instituciju, nego i slobodan pristup svim informacijama pod kontrolom tijela, kao i proaktivno izvještavanje o svemu što bi javnost trebala znati o nekoj službi. Naročitu važnost ima transparentnost u oblasti javnih nabava, koja ima značajan potencijal za pojavu koruptivnih praksi, najprije zbog velikih novčanih iznosa koji se alociraju iz proračuna za nabavu roba i usluga za potrebe institucija javnog sektora. Razvoj informacijskih tehnologija svakako je omogućio da se sustav javnih nabava informatizira i dodatno učini transparentnijim te da se informacije o objavljenim ili dodijeljenim ugovorima, projektima i drugim javnim novcem financiranim aktivnostima bezuvjetno učine dostupnim široj javnosti.

Područje prijema tj. zapošljavanja u javnom sektoru zasigurno je jedan od gorućih problema u smislu pojave koruptivnih praksi. Za učinkovito sprječavanje nastanka korupcije u ovoj oblasti, potrebno je uspostaviti mehanizme koji će se temeljiti na smanjenju diskrecije prilikom odabira, povećanju transparentnosti, preciziranju kriterija stručnosti, poštenja, ambicioznosti, posvećenosti u radu i sl. Procedure koje se ustanovljavaju kroz podzakonske akte donesene na temelju novih zakonskih rješenja o državnoj službi potrebno je učiniti transparentnim.

Iako je generalna ocjena kako se u BiH pitanju integriteta u javnim službama u zadnje vrijeme posvećuje određena pažnja, i dalje ne postoji pravna obveza periodične dostave informacija od strane državnih službenika o njihovoj imovini i приходima. Izabrani i imenovani službenici Središnjem izbornom povjerenstvu dostavljaju svoje imovinske kartone, ali se i dalje vode rasprave o pitanjima zaštite osobnih podataka i prevage javnog nad privatnim interesom u činjenju tih podataka dostupnim široj javnosti. Kod nekih kategorija javnih dužnosnika, npr. nositelja pravosudnih funkcija ta obveza postoji, ali ne postoji nadležno tijelo koje bi provjeravalo točnost dostavljenih informacija. Do sada je značajan napor učinjen u izgradnji mehanizama pristupa informacijama usvajanjem ujednačenog pravnog okvira na svim razinama vlasti u BiH, donošenjem podzakonskih akata i provedbenih instrumenata (registri informacija, vodiči za pristup informacijama koji su doneseni u pojedinim tijelima vlasti Brčko distrikta BiH i tu obvezu potrebno

je utvrditi i za sve druge subjekte shodno odredbama navedenog zakona). Svakako je bitno u narednom razdoblju razriješiti problem preciziranja standarda javnog (općeg) interesa i drugih pitanja koja su se pojavila primjenom važećeg zakonodavstva. Treba imati na umu da trend uspostave kulture otvorenosti, koja zamjenjuje ranije prakse tj. kulturu tajnosti rada javnih službi, treba suštinski promatrati. Jedna je stvar građanima dodijeliti pravo da pristupe informacijama, a sasvim druga učinkovito odgovoriti na takve zahtjeve.

Zakonom o javnim nabavama BiH iz 2014. godine, koji se izravno primjenjuje i u Brčko distriktu BiH, inovirano je zakonodavstvo u ovoj oblasti. Prema Izvješću o napretku BiH, izrađenom u okviru Paketa proširenja, u odnosu na integritet i sprječavanje sukoba interesa u sektoru javnih nabava postignuta su određena poboljšanja. Ipak, i dalje postoje brojne primjedbe na trenutni stupanj javnosti u postupcima ugovaranja nabave roba i usluga za potrebe institucija javnog sektora. Podzakonski akti trebaju biti usvojeni na razini svih nadležnih institucija u ovom području te je važno uspostaviti sustav upravljanja rizicima u ovim postupcima. Edukacija i obuka službenika koji bi se trebali specijalizirati za rad na predmetima javnih nabava, monitoring i nadzor svakako trebaju biti unaprijeđeni. Do usvajanja Zakona o javnim nabavama 2014. godine bilo je prisutno dosta problema u oblasti javnih nabava kao nedonošenje plana nabave za tekuću godinu, prihvaćanju ponuda koje nisu ispunjavale uvjete utvrđene tenderskom dokumentacijom, plaćanje prije izvršenja usluga, nezakonit izbor poslovnih banaka, neadekvatan izbor odgovarajuće vrste postupka, nezaključivanje ugovora u zakonskom roku, favoriziranje pojedinih ponuđača i sl.

Usvajanjem Zakona o javnim nabavama iz 2014. godine dobrim dijelom je smanjen broj gore navedenih problema iz razloga što je navedeni zakon propisao veliki broj obveza ugovornim tijelima, a koje se, prije svega, odnose na povećanje transparentnosti u ovim procesima.

Cilj: Unaprjeđenje cjelokupnog sustava integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu cjelokupnog društva s posebnim osvrtom na javni sektor u Brčko distriktu BiH.

Strateški programi:

1. Unaprjeđenje pravnog i strateškog okvira za suprotstavljanje korupciji i povećanje javnosti rada javnog sektora u Brčko distriktu BiH
2. Unaprjeđenje procedura prijema i zapošljavanja u javnom sektoru Brčko distrikta BiH s ciljem smanjenja diskrecije i osiguranja jednakog pristupa
3. Poboljšanje mehanizama sprječavanja sukoba interesa izabranih i imenovanih dužnosnika, savjetnika, službenika i namještenika u Brčko distriktu BiH
4. Unaprjeđenje učinkovitosti, konkurentnosti i transparentnosti procesa provedbe javnih nabava s ciljem osiguranja pravičnog tržišnog nadmetanja
5. Unaprjeđenje edukacije u institucijama o pitanju borbe protiv korupcije.

9.1.2. Subvencije, poticaji, naknade, dotacije i ostali vidovi davanja

Ono što je u Brčko distriktu BiH prisutno jeste da se kroz pojedine javne službe Brčko distrikta BiH implementira veliki broj transfera koji predstavljaju značajne novčane vrijednosti od nekoliko milijuna konvertibilnih maraka na godišnjoj razini. Radi se o dosta složenim poslovima za koje javne službe Brčko distrikta BiH nemaju dovoljne kapacitete i procedure koje će u punom opsegu neutralizirati rizike od koruptivnih praksi. Tako su propusti u raspodjeli, utrošku i nadzoru nad utroškom sredstava iz tekućih i kapitalnih transfera potencijalno jedno od najosjetljivijih pitanja u smislu osjetljivosti na korupciju u izvršenju proračuna, korištenju resursa i upravljanju javnom imovinom u Brčko distriktu BiH. U tom kontekstu posebno je u prethodnom razdoblju problematizirano pitanje dodjele dotacija iz proračuna Brčko distrikta BiH.

Svakako da specifičnosti transfera (npr. veliki broj fizičkih osoba proizvođača kojima se dodjeljuju poticaji), te slabe kontrole i ostvareni rezultati nakon transfera predstavljaju objektivni potencijal za pojavu koruptivnih praksi u domeni dodjele novčanih sredstava iz proračuna. Iako se na razini

Brčko distrikta BiH donose programi utroška sredstava, ipak javne službe Brčko distrikta BiH donose provedbene propise koji uređuju kriterije i način implementacije programa i sustav kontrola utroška. Nedovoljan je angažman institucija koje daju prethodna mišljenja na te propise i nadležnih inspeksijskih tijela koja bi također trebala voditi računa o osiguranju transparentnosti i nadzora nad provedbom zakona u okviru izvršenja transfera iz proračuna Brčko distrikta BiH. Potrebno je posebnu pažnju posvetiti pravodobnom raspisivanju javnih poziva za dodjelu dotacija. Posebno su upadljive prakse čestog mijenjanja i donošenja općih i podzakonskih akata za svaki od programa umjesto da se donesu akti koji će imati trajni karakter uz osiguranje pune transparentnosti u procesu dodjele i kontrole korištenja poticaja.

Posebno je važno objektivizirati kriterije za dodjelu sredstava s vrlo preciznim i mjerljivim učincima nakon implementacije sredstava. Izrada unificirane metodologije i centralizacija evidencije transfera kojima bi prethodilo određivanje strateških prioriteta i očekivanih rezultata od implementacije proračunskih sredstava u ove svrhe i dalje ostaje prioritet. S obzirom na to da se registri dodijeljenih sredstava vode pojedinačno, potrebno je uspostaviti jedinstveni središnji registar svih transfera. Mehanizmi interne kontrole i revizije jedno su od vrlo važnih i učinkovitih sredstava u prevenciji i otkrivanju oblika korupcijskih radnji i u ovoj oblasti. Važno je da se konstantno unaprjeđuju ovi mehanizmi, pa čak i da se interna kontrola koristi u samoj proceduri donošenja podzakonskih akata, u smislu sagledavanja financijskih ali i pravnih pitanja radi usvajanja najučinkovitijih rješenja. Važno je, također, unaprjeđivati suradnju interne kontrole i revizije s rukovoditeljima javnih službi koje dodjeljuju sredstva te jačati kompetencije osoba (financijska i pravna znanja) koje se bave ovim poslovima.

Cilj: Povećanje integriteta, transparentnosti i odgovornosti u odnosima između javnog i privatnog sektora i poslovnih subjekata u oblasti dodjele sredstava vodeći računa o Zakonu o sustavu državne pomoći BiH.

Strateški programi:

1. Unaprjeđenje pravnih propisa i procedura dodjele sredstava
2. Smanjenje razine diskrecije, povećanje transparentnosti i uspostava učinkovitih sustava dodjele sredstava i kontrole transfera s ciljem pravičnije raspodjele sredstava iz proračuna
3. Unaprjeđenje sustava dodjele koncesija i harmoniziranje propisa u oblasti koncesija
4. Uspostava središnjeg registra dodijeljenih sredstava na razini Brčko distrikta BiH.

9.1.3. Zdravstvo

Jedna od ključnih karakteristika funkcioniranja javnog sektora u Brčko distriktu BiH, barem kada je riječ o strukturi proračuna, jeste da se značajan dio izdataka odnosi na financiranje specifičnih potreba zdravstvenog sustava u Brčko distriktu BiH.

Oblast zdravstva, budući da se bavi tjelesnim, psihičkim i društvenim blagostanjem širokih slojeva društva, naročito je važna. Korupcija se u ovoj oblasti može pojaviti na svim razinama, npr. neopravdana odsutnost medicinskog osoblja s posla (najčešće zbog obavljanja privatnih poslova), neformalna davanja za tretman koji bi trebao biti oslobođen plaćanja, itd.

Cilj: Povećanje učinkovitosti, transparentnosti i razine integriteta u ostvarivanju zdravstvene zaštite u Brčko distriktu BiH.

Strateški programi:

1. Unaprijediti procese propisivanja i izdavanja lijekova i ortopedskih pomagala
2. Normirati prevenciju sukoba interesa u zdravstvenom sektoru u dijelu koji se odnosi na reguliranje dopunske privatne prakse i pojačati interne kontrole
3. Spriječiti mogućnosti zlouporabe sredstava zdravstvenog sektora

4. Adekvatnim mehanizmima urediti liste čekanja i unaprijediti procese prijavljivanja koruptivnog ponašanja u zdravstvenim institucijama
5. Podizati svijest zdravstvenih radnika o fenomenu korupcije
6. Poboljšanje kvalitete zdravstvenih usluga osiguranjem jednakih mogućnosti pristupa zdravstvenim uslugama.

9.1.4. Obrazovanje

Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije u odredbi iz članka 13. predviđa uspostavu edukativnih programa, javnih kampanja i inicijativa podizanja svijesti usmjerenih mijenjanju stavova spram korupcije, mijenjanju kulturoloških normi i ohrabrivanju prijavljivanja korupcije. Intervencija u domeni obrazovanja može imati i određene političke učinke. Prvi se ogledaju u tome da kvalitetno obrazovano stanovništvo stvara temelj za ekonomski razvitak, političku stabilnost i društveno blagostanje. Politički učinci vidljivi su u tome da borba protiv korupcije može dobiti značajnu društvenu potporu ako se stanovništvu zaista omogući da ima pravedan, kvalitetan i korupcije lišen obrazovni sustav. Stoga je, prije svega, bitno da se obrazovni sektori unutar vlastitih struktura izbore s pojavom koruptivnih praksi kako bi na zdravim temeljima mogli dati vlastiti doprinos u uspostavi integriteta, transparentnosti i odgovornosti. Obrazovanje ne treba u tom smislu promatrati kao tijesno definiranu, formalnu funkciju koja se odvija isključivo kroz institucije obrazovnog sustava, već tu svakako treba uključiti odgojno-obrazovne aktivnosti koje se odvijaju od obitelji, međuvršnjačkog dijeljenja normi, pa sve do izvannastavnih i sportskih aktivnosti (uključivanje što većeg broja djece u izvannastavne, kulturne i sportske aktivnosti) kojima se mogu promovirati određene poruke, norme i vrijednosti etike, integriteta i poštenja. Također, potrebno je da nadležne institucije za obrazovanje posvete značajnu pažnju pitanjima etike u pripremi i izvođenju nastavnih programa. Na taj bi se način kod mladih ljudi stvarao potencijal za borbu protiv korupcije, kroz zanimanje za javne poslove, jačanje svijesti o općem dobru i upoznavanjem s koristima za zajednicu koje donosi građanski aktivizam.

U ovom sektoru pojavljuje se i problem nejasnog statusa internih revizija, koje sukladno praksi izdaju isključivo preporuke kao rezultat njihovog rada, što ne osigurava potrebnu razinu odgovornosti u radu institucija. Slabi su i mehanizmi anonimnog prijavljivanja koruptivnih praksi.

Cilj: Promoviranje kulture integriteta, transparentnosti i odgovornosti u obrazovnom sustavu Brčko distrikta BiH.

Strateški programi:

1. Uključivanje i ujednačavanje planova i programa etike i integriteta na svim razinama formalnog i neformalnog obrazovnog sustava
2. Povećanje integriteta, transparentnosti i odgovornosti unutar obrazovnog sustava smanjenjem rizika od tipičnih oblika korupcije (nepotizam, pronevjere finansijskih sredstava, transfera i poticaja).

9.1.5. Javne financije

S ciljem stvaranja stabilne ekonomske situacije i pretpostavki za razvitak svih društvenih sektora, bitno je uspostaviti sustav učinkovitog, odgovornog i transparentnog upravljanja javnim financijama. U odnosu na prihodovnu stranu proračuna potrebno je da određivanje i ubiranje javnih prihoda bude utemeljeno na pravičnim, neselektivnim i dosljednim kriterijima. S druge strane, rashodovna strana proračunskih i drugih fondova i izvora financiranja treba biti permanentno i učinkovito nadzirana kako bi se osiguralo financiranje potrebnih izdataka smanjivanjem mogućnosti zlouporaba i nenamjenskog utroška sredstava iz tih izvora.

Proračun je ključni instrument pomoću kojeg Vlada provodi svoje politike i godišnji proračun je veoma kompleksan i teško razumljiv velikom dijelu javnosti. U tom smislu potrebno je da proračun,

pored toga što je dostupan javnosti, bude i pristupačan i razumljiv javnosti, što se može postići izradom i objavom tzv. „Proračuna za građane“, a što će u velikoj mjeri doprinijeti transparentnosti trošenja, odnosno raspodjele proračunskih sredstava i u konačnom na izravan način imati i određeno antikorupcijsko djelovanje. Značajno je uspostaviti unaprijed definirane kriterije dodjele transfera i nadzor nad njihovom dosljednom provedbom, što će također doprinijeti smanjenju mogućnosti zlouporaba i nenamjenskog trošenja sredstava.

U tom smislu financijske revizije mogu imati značajnu ulogu u suprotstavljanju korupciji, naročito u pogledu otkrivanja neopravdanog trošenja financijskih sredstava iz proračuna.

Potrebna je permanentna ocjena prikladnosti organizacije sustava internih kontrola i revizije s ciljem otkrivanja manipuliranja, falsificiranja ili preinake knjiženja i isprava. Jačanje participacije organizacija civilnog društva u upravljanju javnim financijama doprinosi pravičnijoj raspodjeli javnih dobara i općenito većoj učinkovitosti i javnosti rada institucija javnog sektora. Vanjska revizija, koju provodi Ured za reviziju Brčko distrikta BiH, jako je važna i značajna za zakonito i ispravno funkcioniranje tijela javne uprave i trošenje proračunskih sredstava, ali se još u većoj mjeri ne primjenjuje revizija učinaka, čime bi ona u potpunosti dobila na svom značaju. Služba revizije trebala bi odigrati veću ulogu u davanju smjernica, sugestija i pouka o najboljim načinima vršenja financijskog i ukupnog poslovanja. Važna je svakako i jednakost u pristupu kod sačinjavanja revizorskih izvješća.

Opća je ocjena kako BiH još nije dostigla dovoljan stupanj transparentnosti javnih proračuna.

Posebno je pitanje jasnog definiranja pravnog statusa internih kontrolora najprije iz razloga nedovoljne neovisnosti koja proizlazi iz neposredne podređenosti ovih struktura rukovoditeljima subjekata provedbe. Navedeno objektivno može dovesti do upitnosti nalaza i realističnosti interne kontrole i njenih domaćaja u korigiranju nezakonitih praksi. Nazočna je općenito nedovoljna kapacitiranost jedinica interne revizije u institucijama koje imaju zakonsku obvezu ustanovljenja ovih instrumenata nadzora. Nedovoljna kapacitiranost interne kontrole i revizije može dovesti do toga da u radu javnog sektora u Brčko distriktu BiH može biti prisutno netransparentno, neracionalno i nekontrolirano trošenje proračunskih sredstava, odnosno stvaranje rashoda koje nije s ciljem ostvarenja poslovnih aktivnosti.

Suvremena iskustva pokazuju da je korupcija povezana sa sivom ekonomijom, uglavnom zbog nemogućnosti potpunog ukidanja sive ekonomije koja je u određenom postotku nazočna i u najsuvremenijim društvima.

Porezna uprava u skladu sa svojim mogućnostima provodi nadzor, ali je još nedovoljno kapacitirana. Problem nekapacitiranosti dijele sve institucije. Ista se može riješiti reorganizacijom postojećih radnih mjesta, odnosno izvršitelja. Zbog naravi posla teško se može izaći u susret brojnim zahtjevima za nadzorom primjene propisa o obavljanju djelatnosti i izvršavanja propisanih poreznih, carinskih i drugih obveza od strane pravnih i fizičkih osoba. Proračunski nadzor trebao bi biti postupak u kojem se provodi kontrola zakonitosti, pravodobnosti i namjenskog korištenja proračunskih sredstava, u kojem se nalažu mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti. U okviru provedbe postupka proračunskog nadzora trebalo bi vršiti kontrolu računovodstvene, financijske i druge dokumentacije, kao i izvješća i evidencija proračunskih korisnika.

Sve institucije u Brčko distriktu BiH trebale bi donijeti i implementirati operativne planove borbe protiv korupcije.

Cilj: Jačanje nadzora i povećanje učinkovitosti upravljanja javnim financijama s ciljem borbe protiv korupcije.

Strateški programi:

1. Kontinuirano promovirati proaktivnu transparentnost proračuna
2. Uspostaviti učinkovite kriterije i kontrole dodjele proračunskih sredstava kao i nadzor nad trošenjem istih
3. Unaprijediti kapacitete tijela na poslovima dodjele proračunskih sredstava

4. Jačanje uloge revizije i kontrole putem specijalizacije, kadrovskog popunjavanja i primjene inovativnih rješenja u vršenju poslova nadzora
5. Stvaranje pravnih pretpostavki i učinkovita primjena propisa o financijskom upravljanju i kontroli s ciljem upravljanja rizicima
6. Dosljedno, zakonito, kontinuirano i učinkovito vršenje poreznog, financijskog i drugog nadzora s ciljem smanjenja sive ekonomije, posebice rada na crno i učinkovitijeg prikupljanja javnih prihoda.

9.2. Suzbijanje korupcije

9.2.1. Zajedničke aktivnosti

Zaštita osoba koje prijavljuju korupciju sve se više prepoznaje kao ključni faktor kojim se promovira kultura odgovornosti i integriteta. Zaposlenici u pravnim subjektima, bilo iz javnog bilo iz privatnog sektora, obično su prvi koji su u prilici opaziti neispravnosti u radu. Oni, međutim, koji prijave takve neispravnosti mogu biti predmetom prijetnji, uznemiravanja, stavljanja u lošije radne uvjete, zabrane napredovanja u službi, umanjenja plaća kako od strane onih koji su involvirani u neispravnosti koje se prijavljuju tako i od radnih kolega. Dobar način da se osigura zaštita takvih osoba jeste usvajanje posebnih odredbi u okviru postojećih zakona ili donošenje novih zakona koji bi na jednom mjestu uređivali ovu materiju. Međunarodni standardi uređeni u mnoštvu dokumenata brojnih međunarodnih i supranacionalnih organizacija kao i dobre prakse iz ove oblasti nalazu da je prijaviteljima potrebno osigurati sigurnu alternativu na šutnju, tj. ne smije ih se dovesti u lošiju situaciju nego da nisu prijavili koruptivno ili slično ponašanje.

Bitna perspektiva suprotstavljanja korupciji jesu pravne sankcije i mjere. Iako je prevencija temeljna orijentacija u suprotstavljanju društveno nepoželjnim ponašanjima, naravno da ona nije savršena i da je realno očekivati da će se propisi kršiti. Ugrožavanje ili povreda pravnih dobara i interesa putem korupcije uređena je različitim granama prava, od kojih su najvažniji disciplinsko, prekršajno i kazneno. Element odvratajućega utjecaja na korupciju treba biti vjerodostojan sustav nadzora koji rezultira adekvatnim sankcijama i mjerama. Pod adekvatnošću se ne misli na rigoroznost, nego na izvjesnost u otkrivanju i učinkovitom postupku kojim se utvrđuje krivnja i opredjeljenje za one vrste i mjere sankcija koje su proporcionalne težini protupravnog ponašanja. To predviđaju i međunarodni standardi u oblasti pravnih sankcija za koruptivna kažnjiva ponašanja.

Koncem 2014. godine Parlamentarna skupština BiH usvojila je Zakon o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama BiH, ali se on odnosi samo na državnu razinu i javni sektor. Budući da se spomenuti akt ne odnosi na Brčko distrikt BiH, kao i da u zakonima o državnoj službi koji su na snazi u Brčko distriktu BiH i Zakonu o radu ne postoje odredbe kojima se jamči zaštita od odmazde ili diskriminacije bilo koje vrste osim one koja počiva na osobnim svojstvima osoba (spol, starost, invalidnost, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje itd.), može se zaključiti da u Brčko distriktu BiH trenutačno ne postoji adekvatan pravni okvir zaštite prijavitelja korupcije.

U institucijama se rijetko izriču stegovne sankcije za koruptivna i druga kažnjiva ponašanja. Kaznena politika je također neadekvatna. Neadekvatnost se naročito odnosi na učinkovitost postupaka, kao i izbor vrste i mjere sankcije, te oduzimanje koristi pribavljene koruptivnim kažnjivim ponašanjima.

Cilj: Unaprjeđenje okruženja odgovornosti u djelovanju javnih službenika.

Strateški program:

1. Uređenje pravnog okvira za zaštitu prijavitelja korupcije u Brčko distriktu BiH.

9.2.2. Policija

Uloga policije u otkrivanju i dokazivanju koruptivne delinkvencije je značajna. Kao i u suzbijanju drugih kažnjivih ponašanja, i kod koruptivne delinkvencije policija je često ta koja je prva na liniji fronta, bilo da im se prijavljuju ponašanja s obilježjima korupcije, bilo da se sami, proaktivno,

angažiraju na njihovom otkrivanju i dokazivanju. Prema odredbi članka 20. Kaznenopravne konvencije o korupciji Vijeća Europe i članku 36. Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih naroda, svaka zemlja potpisnica (u koje spada i Bosna i Hercegovina) dužna je osigurati postojanje jednog ili više tijela ili osoba specijaliziranih za borbu protiv korupcije putem djelovanja tijela unutarnjih poslova. Oni trebaju uživati neovisnost kako bi mogli djelotvorno i bez nepotrebnog pritiska izvršavati svoje obveze te je potrebno omogućiti da zaposlenici takvih tijela prođu primjerenu obuku i posjeduju odgovarajuća financijska sredstva.

U organizacijskoj strukturi Policije Brčko distrikta BiH djeluje Jedinica kriminalističke policije, koja u svom sastavu ima i Odsjek za sprječavanje i suzbijanje gospodarskog kriminaliteta i korupcije i financijske istrage, kao i Jedinica za profesionalne standarde, koje su, između ostalog, nadležne i za sprječavanje i suzbijanje korupcije, što podrazumijeva i korupciju unutar same Policije Brčko distrikta BiH. Navedeni Odsjek za sprječavanje i suzbijanje gospodarskog kriminaliteta i korupcije i financijske istrage trebalo bi unaprijediti u smislu ukupne kapaciteta, ljudskih potencijala, materijalno-tehničkih sredstava, te nastaviti sa specijalizacijom i obučavanjem u procesuiranju koruptivnih kaznenih djela.

Najveći dio podataka o kaznenim djelima korupcije koji je poznat tijelima za provedbu zakona i po kojima postupaju dolazi izvana, najčešće od građana i drugih subjekata društvene zajednice, te proaktivnim postupanjem policijskih službenika. Mogućnost prijave neetičkog ponašanja policijskih službenika i zaposlenika Policije kao i mogućnost prijavljivanja svih oblika koruptivnih ponašanja imalo bi smisla dodatno promovirati. I dalje je potrebno unaprijediti veze između Policije i drugih državnih tijela u borbi protiv korupcije.

Cilj: Jačanje osposobljenosti za borbu protiv korupcije i suradnje s drugim državnim tijelima i građanima u tom dijelu.

Strateški programi:

1. Kadrovsko, materijalno i tehničko jačanje Policije za otkrivanje i dokazivanje koruptivnih kaznenih djela
2. Kontinuirano stručno usavršavanje policijskih službenika na planu kriminalističkog istraživanja koruptivnih kaznenih djela
3. Jačanje suradnje između Policije i drugih državnih tijela u Brčko distriktu BiH u borbi protiv korupcije.

9.2.3. Pravosuđe

Najvažnija zadaća Tužiteljstva kao posebnog, samostalnog državnog tijela jeste poduzimanje istražnih radnji i gonjenje potencijalnih počinitelja kaznenih djela. Ono što je u pogledu specijalizacije rečeno kod policijskih službenika vrijedi i kod tužiteljskog osoblja.

Objektivnost i nepristranost prilikom imenovanja i napredovanja kao i financijske i druge neovisnosti istaknute su naročito u Preporuci o ulozi tužitelja u sustavu kaznenog pravosuđa Vijeća Europe. Bitan segment uspjeha je edukacija tužiteljskog osoblja za borbu protiv korupcije, što se ne odnosi samo na vođenje istrage i zastupanje predmeta pred sudom, nego i upoznavanje s oblicima imovinske koristi koja se ostvaruje korupcijom i mogućnostima na oduzimanju iste. Imajući u vidu da je za uspjeh Tužiteljstva u otkrivanju i dokazivanju korupcijskog kriminaliteta potrebna neovisnost, međunarodnim standardima (pogotovo čl. 11. Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih naroda) uspostavljena je obveza poduzimanja mjera s ciljem jačanja integriteta i sprječavanja prilika za korupciju među pripadnicima tužiteljskih tijela i sudstva.

Zaključci s osmog sastanka u okviru strukturalnog dijaloga sugeriraju svim pravosudnim tijelima smanjenje zaostatka u rješavanju predmeta u sudovima i tužiteljstvima. Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH uvelo je obvezu sudova da sačinjavaju planove rješavanja starih predmeta. U razdoblju od 2010. do konca 2016. godine sudovi u cijeloj BiH riješili su blizu 650.000 starih predmeta, dok krajem studenog 2017. godine riješeno je blizu 800.000 najstarijih predmeta.

Borba protiv korupcije treba biti jedna od ključnih oblasti angažmana. Transparentnost je domena rada koju treba konstantno unaprjeđivati.

Tužiteljstvo Brčko distrikta BiH, kao i druga tužiteljstva u BiH, što se tiče otkrivanja i dokazivanja koruptivnih kaznenih djela, često se suočava s kaznenim djelima koja su teško dokaziva. Imajući u vidu da je rad na predmetima korupcije složen i dugotrajan, Tužiteljstvo daje upute o prioritetima u istraživanju i kaznenom progonu koruptivnih kaznenih djela.

Financijske istrage u predmetima u kojima postoji sumnja da je ostvarena protupravna imovinska korist u Brčko distriktu BiH nisu pravilo.

Cilj: Jačanje suradnje i kapaciteta pravosudnih i drugih državnih tijela na planu učinkovitog progona počinitelja koruptivne delinkvencije.

Strateški programi:

1. Unaprjeđenje transparentnosti i objektivnosti u radu pravosudnih institucija u Brčko distriktu BiH
2. Analiza i jačanje kapaciteta pravosudnih i drugih tijela za učinkovit kazneni progon koruptivnog kriminaliteta
3. Unaprjeđenje pretpostavki za učinkovit progon počinitelja koruptivne delinkvencije, naročito provedbom financijskih istraga
4. Nastavljanje aktivnosti u kreiranju adekvatne kaznene politike za koruptivni kriminalitet, pogotovo u oblasti učinkovitog oduzimanja imovinske koristi stečene kaznenim djelima
5. Usklađivanje kaznenog zakonodavstva Brčko distrikta BiH s međunarodnim standardima, naročito preporukama Skupine država protiv korupcije.

9.2.4. Inspeksijski nadzor

Preporuke Skupine država za borbu protiv korupcije (GRECO) ukazuju na veliki značaj inspeksijskih tijela u otkrivanju i prijavljivanju korupcije. Naime, ako korupcija nastaje kao rezultat, između ostalog, manjkavog sustava kontrola i nadzora, onda se poboljšanje sustava nadzora nad zakonitošću rada javnog, ali i privatnog sektora, smatra nezamjenjivom komponentom u borbi protiv korupcije.

Zakonski reguliranim nadzorom osigurava se zakonitost i zaštita javnog i privatnog interesa.

Nadzorna tijela imaju vrlo značajne ovlasti i ulogu u nadzoru nad zakonitošću rada pravnih osoba i građana. Problem nedovoljne kapacitiranosti nadzornih tijela odražava se na učinkovitost u obavljanju poslova koji su im dani u nadležnost. Primijećeno je da postoje krupni problemi oko prinudne naplate prekršajnih naloga koje izdaju nadzorna tijela.

Cilj: Poboljšanje nadzora s ciljem uspostave veće razine zakonitosti i zaštite javnog i privatnog interesa od svih oblika korupcije.

Strateški programi:

1. Unaprijediti učinkovitost nadzora s ciljem prevencije i suzbijanja korupcije kao i poboljšanja ukupnog stanja poslovnog okruženja u Brčko distriktu BiH
2. Kadrovsko i stručno jačanje kapaciteta nadzornih tijela Brčko distrikta BiH
3. Analiza i ovisno o rezultatima prijedlog unaprjeđenja pravnoga okvira u pogledu nadležnosti i sankcija koje nalažu nadzorna tijela.

9.3. Razvijanje svijesti o štetnosti korupcije i suradnja s civilnim društvom

9.3.1. Zajedničke aktivnosti

Jedna od strateških oblasti koja ima jako važne generalno-preventivne učinke u borbi protiv korupcije usmjerena je na razvijanje svijesti kod što većeg broja članova društva o tome što korupcija jeste, u čemu se sastoji i kako se manifestira, i koji instrumenti i primjeri dobre prakse postoje u njezinom suzbijanju i prevenciji. Identifikacija uzroka koji dovode do korupcije, tj. čimbenika koji djeluju stimularajuće i omogućavaju korupciju sastavni je dio ove vrste strateških aktivnosti s posebnim osvrtom na jasno identificiranje i vrednovanje izravnih i neizravnih šteta koje nastaju kao posljedica korupcije, čime se općoj populaciji i specifičnim društvenim skupinama nastoje prenijeti te spoznaje i informacije kako bi se mjerama rane intervencije djelovalo na sprječavanje korupcije i općenito djelovalo u pravcu odvratanja od koruptivnih ponašanja. To se može postići kroz aktivnosti institucija javnog sektora, a naročito putem obrazovnih tijela i organizacija civilnog društva. Jačanje svijesti je, s druge strane, preporučena mjera i u pravcu prenošenja spoznaja na strani javnih službenika i drugih zaposlenika o pojedinim pitanjima, poput sukoba interesa, diskrecijskih ovlasti i sl., na način da oni sami budu upoznati sa štetnim posljedicama takvih zabranjenih i kažnjivih radnji u koje sami mogu biti involvirani.

Brojne su države u nastojanju da stave problem korupcije pod kontrolu prepoznale značaj razvijanja svijesti i edukativnih mjera s ciljem razvijanja specifične kulture netolerancije spram korupcije. U te svrhe razvijaju se i uvode posebni nastavni planovi i programi na temu etike, građanskih dužnosti od osnovnih škola, preko srednjoškolskih ustanova pa sve do sveučilišta. Cilj je ovakvih aktivnosti da najprije zainteresiraju širu zajednicu o problemu korupcije, posljedicama koje izaziva i mehanizmima suprotstavljanja tom problemu, što bi skupa s drugim aktivnostima preventivnog karaktera i suštinskim rezultatima represivnog postupanja u konkretnim slučajevima objektivno moglo dovesti do pozitivnih promjena u ovom području. Iskustva pojedinih država koje su uspjele staviti problem korupcije pod kontrolu pokazuju da srž njihovih modela čine prevencija korupcije, obrazovanje zajednice i podizanje svijesti građana, koji se stalno kombiniraju s otkrivanjem rezultata istraga u pojedinima slučajevima.

U ostvarenju nabrojanih ciljeva trebaju sudjelovati sve organizacije civilnog društva, akademska zajednica, mediji, interesne skupine i drugi oblici formalnog ili neformalnog ali transparentnog organiziranja građana kako bi dali svoj doprinos u podizanju svijesti i ustrajanju na javnoj vlasti i institucijama u kojima se ne odvijaju koruptivne prakse. Radi se o potrebi da oni zajednički rade na identifikaciji problema korupcije i uzroka koji do nje dovode najboljim načinima i mehanizmima savladavanja tih pojava i općenito promoviranju transparentne i učinkovite javne vlasti. Nekada institucije same nisu dovoljno ili nikako kapacitirane da obavljaju pojedine funkcije na podizanju svijesti i jačanju etike, tako da im suradnja s civilnim društvom i zajedničke aktivnosti mogu biti od suštinske pomoći i potpore u iskrenim nastojanjima da se suprotstave korupciji. Sve ovo su dovoljni razlozi da se na strateškom temelju posebna pažnja posveti i ovim oblicima planskog i usklađenog djelovanja koje ima višestruke funkcije i potencijale.

Ranije je naznačeno da nositeljima antikorupcijskih aktivnosti, ali i svim zaposlenicima u javnom, privatnom i drugim sektorima, aktivnosti u borbi protiv korupcije treba učiniti atraktivnim. To je moguće ostvariti, između ostalog, i nematerijalnim poticajima, poput individualnog priznanja profesionalnih referencija, ali i priznanjima organizacijama koje će biti istaknute kao one koje profesionalno obavljaju poslove iz svoje nadležnosti. One, pak, koji se upuštaju u koruptivno ponašanje treba dosljedno sankcionirati.

Važno je nastaviti s provedbom kontinuiranih edukacija i obuka zaposlenika u subjektima provedbe s ciljem jačanja svijesti i prepoznavanja pojavnih oblika korupcije i mehanizama reagiranja na te pojave. Svakako je važno da te aktivnosti budu sastavni dio planova i programa edukacije javne službe na ovoj razini vlasti i da oslovljavaju najvažnije tematske oblasti u pogledu pojma, pojavnih oblika, indikatora prepoznavanja i mehanizama suprotstavljanja korupciji u svakom specifičnom sektoru ili oblasti. Isto tako, suradnja s civilnim društvom i svim drugim zainteresiranim subjektima treba biti u vrhu prioriteta institucija javnog sektora na razini Brčko distrikta BiH s ciljem stvaranja što je moguće veće društvene koalicije u borbi protiv korupcije.

Cilj: Podizanje razine svijesti o problemu korupcije i mehanizmima djelovanja i veće sudjelovanje svih društvenih aktera u borbi protiv korupcije.

Strateški programi:

1. Implementacija usmjerenih, organiziranih i specifičnih aktivnosti za pojedine sektore i ciljne skupine na planu podizanja svijesti o korupciji
2. Stvaranje pretpostavki i poticanje sudjelovanja organizacija civilnog društva u aktivnosti borbe protiv korupcije
3. Razvijanje sustava poticaja za veće sudjelovanje javnih službenika i drugih subjekata u antikorupcijskim aktivnostima.

9.3.2. Javna kampanja o oblicima i štetama korupcije i mehanizmima suprotstavljanja

Kako bi se spoznaje o pojavnim oblicima, uzrocima i čimbenicima koji dovode do korupcije mogle učinkovito iskoristiti i konkretno primijeniti u preventivnim inicijativama, najbolji način da tako važne informacije dođu do što većeg broja članova društva jesu javne kampanje. Ranije je istaknuto da Konvencija Ujedinjenih naroda prepoznaje javne kampanje kao učinkovito sredstvo za promjenu stavova spram korupcije, mijenjanje kulturoloških normi i ohrabrivanje prijavljivanja korupcije. Ono što je jako važno jeste da su poruke koje se distribuiraju u takvim kampanjama najprije utemeljene na objektivnim pokazateljima tj. činjenicama o problemu korupcije u svakoj pojedinoj državi ili sektoru, da su vrijednosno orijentirane na promoviranje pozitivnih stavova, građanske odgovornosti i hrabrosti, i da budu prilagođene potrebama i kapacitetima specifičnih ciljnih skupina. Osim toga, važno je da javne kampanje budu sastavni dio planskih, organiziranih aktivnosti i da su usmjerene promoviranju javnog ili općeg interesa i njegovog značaja za ostvarivanje pojedinačnih potreba građana. Posebno je važno da javne kampanje budu kreativno pripremljene u smislu njihovog sadržaja i da imaju potencijal da privuku pažnju što je moguće većeg broja ljudi. U smislu prilagodbe sadržaja potrebama i kapacitetima ciljnih skupina sa stanovišta kreativnosti jako je važno što jednostavnije približiti građanima način donošenja odluka u institucijama javne vlasti, kriterijima i ovlastima kojima se služe državni službenici, i kako se generalno vrše ti poslovi. Poruke treba usmjeriti izravno na pitanja koja utječu na živote građana, a korupciju ne treba tretirati isključivo kao pitanje morala.

Iskustva su pokazala da je nužno planirati i provesti javnu kampanju kojom se promoviraju antikorupcijske vrijednosti, a koja bi bila usmjerena kako na opću javnost tako i na same zaposlenike u javnom sektoru. Takva kampanja mogla bi uključivati aktivnosti kojima se zagovara odgovornost i transparentniji rad javne uprave, pa bi mogla obuhvatiti informiranje o očekivanim standardima rada institucija, o mehanizmima komuniciranja s institucijama, o poduzetim antikorupcijskim inicijativama itd. Važno je načiniti jasan plan provedbe javnih kampanja i njegovu provedbu putem svih poznatih i dostupnih kanala javne komunikacije uključujući društvene mreže i već primijenjene mehanizme poput održavanja sastanaka u javnim institucijama i dr. Posebice je važno da institucije koje sačinjavaju i implementiraju vlastite operativne planove borbe protiv korupcije iste javno objavljuju posredstvom svojih internetskih stranica ili drugih mehanizama javne komunikacije i da redovito obavještavaju javnost o rezultatima implementacije tih planova.

Cilj: Planiranje i provedba specifične i ciljane javne kampanje u pravcu učinkovitijeg suprotstavljanja korupciji.

Strateški programi:

1. Provedba javne kampanje borbe protiv korupcije na razini Brčko distrikta BiH
2. Provedba monitoringa i evaluacije provedene javne kampanje borbe protiv korupcije i izrada preporuka za unaprjeđenje ovih aktivnosti.

9.3.3. Razvijanje i implementacija zajedničkih projekata s organizacijama civilnog društva u oblasti borbe protiv korupcije

Prilikom osmišljavanja, planiranja i organizacije implementacije antikorupcijskih aktivnosti jako je važno imati inkluzivni pristup, tj. u ove aktivnosti uključiti što je moguće veći i raznovrsniji broj društvenih aktera koji na svoj specifičan način mogu doprinijeti ostvarenju zacrtanih ciljeva. Suradnja s organizacijama civilnog društva danas predstavlja integralni dio suvremenih strategija borbe protiv korupcije jer angažman ovih subjekata može imati višestruke učinke na uspješno savladavanje korupcije. Važno je također da obrazovne institucije prihvate u vlastite nastavne planove i programe sadržaje koji se odnose na učinkovitiju borbu protiv korupcije. Organizacije civilnog društva, akademska zajednica i građani mogu osigurati raznovrsne i korisne kvalitativne informacije o tome kakve učinke strategija borbe protiv korupcije proizvodi ili barem kako se ti učinci percipiraju od strane javnosti. Osim toga, uključivanje organizacija civilnog društva u monitoring i evaluaciju strateških dokumenata može pomoći u nastavku dobivanja njihove potpore. Suradnja između svih uključenih subjekata može dovesti i do stvaranja novih ideja i pristupa, tj. do kontinuiranog unaprjeđenja strateškog dokumenta za borbu protiv korupcije.

Cilj: Stvaranje pretpostavki za intenzivniji angažman civilnog društva u borbi protiv korupcije.

Strateški programi:

1. Osiguravanje sredstava za razvijanje zajedničkih projekata s organizacijama građanskog društva i povećanje transparentnosti i suradnje
2. Stvaranje i unaprjeđenje permanentnih kanala komunikacije i suradnje između organizacija civilnog društva i institucija javne vlasti na razini Brčko distrikta BiH u borbi protiv korupcije.

9.4. Koordinacija, monitoring i evaluacija antikorupcijskih aktivnosti

9.4.1. Zajedničke aktivnosti

Prema članku 5. Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih naroda svaka je država dužna u skladu s temeljnim načelima svoga pravnog poretka, razviti i provesti ili održavati djelotvornom usklađenu antikorupcijsku politiku koja promiče sudjelovanje društva i odražava načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, čestitost, transparentnost i odgovornost. To podrazumijeva donošenje strateških dokumenata koji trebaju pružiti ukupnu orijentaciju i smjer djelovanja zajednice na suprotstavljanju korupciji, a implementacija aktivnosti treba se prepustiti pojedinim sektorima ili institucijama koji u tu svrhu trebaju razviti vlastite planove aktivnosti. Da bi se aktivnosti ocijenile kredibilnima, mora postojati ustanovljen sustav implementacije antikorupcijskih aktivnosti ali i vjerodostojna metodologija prikupljanja podataka o njihovoj realizaciji, što će se postići tako što će sve institucije zadužene za provedbu Strategije kontinuirano surađivati i koordinirati rad s Povjerenstvom. Iskustva s primjenom antikorupcijskih strateških dokumenata iz regije pokazala su da postoji tendencija da se njihovo donošenje smatra bremenom za ionako opterećen rad u administraciji te realna opasnost da ih se, nakon što se donesu, jednostavno zanemari. Prikupljanje podataka može biti prilično obilježeno subjektivizmom. Stoga je potrebno ustanoviti sustav koji je objektivniji, a budući da su resursi za suprotstavljanje korupciji ograničeni, jednostavan u dizajnu i primjeni. Ujedinjeni narodi u svojim smjernicama za izradu i implementaciju antikorupcijskih strategija, ali i Regionalna antikorupcijska inicijativa u pregledu metodologije monitoringa i evaluacije antikorupcijskih strategija i akcijskih planova navode da se prikupljanje vjerodostojnih podataka treba učiniti integralnim dijelom antikorupcijske strategije. Sastavni dio prikupljanja podataka treba biti i sustav indikatora (istima se smatraju objektivne manifestacije neke pojave). Monitoring se, zapravo, velikim dijelom iscrpljuje u analizi i usporedbi

onoga što se u nekom razdoblju praćenja realiziralo ili realizira sa stanjem ili promjenama koje su naznačene u indikatorima. Bez indikatora ne bi bilo jasno što se zapravo prati. Podatci o tim indikatorima trebaju biti pouzdani (vjerodostojni), što znači konzistentnost nalaza u ponovljenom istraživanju ili prikupljanju podataka.

U pregledu dobrih praksi Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj navodi se da prilikom informiranja o ispunjenosti antikorupcijskih aktivnosti treba navesti dokaze (argumente), ponajprije u elektroničkom formatu (npr. skenirani dokumenti ili poveznice na *web*-dokumente), a kod neispunjenih razloge zašto je tako. Izvori podataka za ocjenjivanje mogu biti kvantitativni i kvalitativni.

Cilj: Stvaranje pretpostavki za učinkovit sustav koordinacije antikorupcijskih aktivnosti i prikupljanja podataka o implementaciji.

Strateški programi:

1. Imenovanje koordinatora antikorupcijskih aktivnosti u svim subjektima provedbe koji će biti u obvezi surađivati i koordinirati s Povjerenstvom
2. Razvijanje metodologije prikupljanja podataka o implementaciji antikorupcijskih aktivnosti predviđenih strateškim dokumentima.

9.4.2. Prikupljanje vjerodostojnih podataka o provedbi antikorupcijskih aktivnosti, analiza i izvještavanje

Bez vjerodostojnih i relevantnih podataka o napretku u implementaciji antikorupcijskih aktivnosti izjave o napretku i reformama ne mogu biti uvjerljive. Zaključivanje o učinkovitosti u implementaciji antikorupcijskih aktivnosti vrši se dok te aktivnosti teku, a evaluacijom se procjenjuje jesu li aktivnosti koje su okončane ispunile svoju svrhu te zašto je to tako. Monitoring podrazumijeva nekoliko elemenata: prikupljanje podataka o napretku, analizu tih podataka i izvještavanje o stanju. Tijelo koje će vršiti prikupljanje podataka je povjerenstvo sastavljeno od predstavnika Vlade Brčko distrikta BiH i drugih institucija. Takvo tijelo se u teoriji naziva tzv. eksternom fokusnom točkom, čime se hoće istaći njegova uloga u praćenju i aktualiziranju antikorupcijskih aktivnosti, no ne „iznutra“, kakvu zadaću imaju kontakt-točke – koordinatori antikorupcijskih aktivnosti, nego „izvana“. Kakav god pravni status ima, Povjerenstvo mora raspolagati s dovoljno autoriteta da učinkovito prikuplja informacije i da pruža smjernice ili komentare kako postupati u ispunjenju antikorupcijskih zadaća. Taj autoritet treba biti pružen u formi pravnog, kojim je jasno izražena potpora radu Povjerenstva, njegove zadaće, i očekuje se od svih institucija da surađuju s istim. Monitoring obično podrazumijeva vrlo važan aspekt – davanje preporuka kako uspješno realizirati neke aktivnosti, sugerirati promjene rokova i sadržaja pojedinih mjera, itd. Iskustvo je pokazalo da se angažman oko smjernica za postupanje po antikorupcijskim mjerama ne smije iscrpiti samo u pisanim dokumentima koji se distribuiraju implementatorima i očekuje da u potpunosti razumiju što trebaju poduzimati; uz to, često nedostaju poticaji za postupanje po spomenutim mjerama. Dobra praksa je da se organiziranjem obuka, radnih posjeta i sl. na kojima je poželjna nazočnost višepozicioniranih službenika pošalje jasnija poruka što su konkretna očekivanja od implementatora. Što eksterna fokusna točka profesionalnije uspije realizirati svoje zadaće, to će formalni autoritet biti nadopunjen stvarnim povećavajući izgleda da se njene upute i komentari shvate ozbiljno.

Tehnički se slanje izvješća o ispunjenosti antikorupcijskih zadaća vrši na dva načina: printanim dokumentima ili upotrebom posebno kreiranih *web*-aplikacija. U svakom se slučaju pokazalo kao dobra praksa izrada uniformiranog obrasca izvještavanja. U nekim državama postoji mogućnost posjeta institucijama za koje se ocijeni da podaci koje su dostavili nisu pouzdani, a u nekim se zahtijeva od predstavnika takvih institucija da argumentirano prezentiraju stanje stvari. Eksterna fokusna točka prikuplja pojedinačna izvješća o implementaciji, kompilira ih i izrađuje sumarno izvješće. Izvještavanje o stupnju realizacije antikorupcijskih aktivnosti treba se vršiti makar jednom godišnje, a idealno dva puta.

Podatci koji se prikupljaju trebaju biti dostupni javnosti i dio su ukupnog sustava odgovornosti koji se promovira antikorupcijskom kampanjom. Njom se postiže više učinaka: osnažuje se koordinacija u provedbi aktivnosti, omogućava organizacijama da uče iz prošlih pogrešaka, osigurava transparentnost i stimulira potpora za drugačiju klimu u društvu u pogledu zloupotreba koje korupcija podrazumijeva.

Cilj: Uspostava učinkovitog sustava prikupljanja podataka o antikorupcijskim aktivnostima u subjektima provedbe.

Strateški programi:

1. Osiguravanje pretpostavki za rad Povjerenstva u domeni prikupljanja podataka, analize i izrade izvješća o ispunjenosti antikorupcijskih aktivnosti
2. Nastavak obuka i drugih oblika komunikacija i suradnje Povjerenstva i koordinatora antikorupcijskih aktivnosti
3. Povećanje transparentnosti izvještavanja o implementaciji aktivnosti predviđenih strateškim dokumentima u oblasti suprotstavljanja korupciji.

9.4.3. Periodična evaluacija provedbe antikorupcijskih aktivnosti

Evaluacija antikorupcijskih aktivnosti podrazumijeva ocjenu implementacije s posebnim osvrtom na razloge uspjeha ali i objašnjenja neuspjeha. Periodična evaluacija u implementaciji antikorupcijskih aktivnosti potrebna je iz više razloga. Njom se obavještavaju relevantna tijela o napretku, ukazuje na probleme, ali i osvaja potpora za nastavak antikorupcijskih aktivnosti. Periodična evaluacija treba, uz spomenuto, osigurati i temelj za reviziju Strategije i tek tada može imati značaj tehničkog dokumenta koji pruža smjernice ali i političkog programa kojim se osvaja potpora i nameće odgovornost za provedbu antikorupcijskih reformi. Praksa je pokazala da institucije iz različitih razloga znaju biti previše optimistične u izvještavanju o uspjehu tako da je sustav indikatora bitan, pored monitoringa, i u evaluaciji urađenog. Kao koristan dodatak samoevaluacijskim izvješćima smatraju se podatci koje tijelo koje provodi evaluaciju može samo prikupiti ili se, pak, koristiti sekundarnim podacima. Među njih spadaju ispitivanje stručne i opće javnosti, studije slučaja, pribavljanje službenih podataka od državnih tijela koja nisu predmetom evaluacije, konzultiranje izvješća međunarodnih i drugih organizacija i sl.

Dobra praksa koju zagovara Regionalna antikorupcijska inicijativa jeste da se evaluacija postignutog na planu antikorupcijske strategije vrši barem jednom za vrijeme trajanja iste, a najbolje svake godine. Budući da su strateški dokumenti općenito „živa materija“, oni su dobar polazni temelj i preliminarni plan, a nikako gotova stvar. Zato periodična evaluacija treba poslužiti kao instrument opisivanja napretka, identificiranja poteškoća i njihovih razloga, te, ako je potrebno, revizije.

Cilj: Uspostava periodične evaluacije antikorupcijskih aktivnosti predviđenih strateškim dokumentima u oblasti borbe protiv korupcije.

Strateški programi:

1. Uspostava prakse periodičnog (najmanje jednom u dvije godine) evaluiranja postignutog na planu suprotstavljanja korupciji
2. Ovisno o rezultatima evaluacije, revizija strateškoga okvira Brčko distrikta BiH u oblasti suprotstavljanja korupciji.

9.4.4. Suradnja s drugim specijaliziranim tijelima u oblasti koordinacije i monitoringa antikorupcijskih aktivnosti

Ranije je naznačeno da je za uspješnu strategiju borbe protiv korupcije potrebna usklađena antikorupcijska politika. Kako bi se postigla usklađenost, potrebna je suradnja svih aktera u suprotstavljanju korupciji, a u slučaju složenih oblika državnog uređenja s podijeljenim

nadležnostima državnog i drugih razina vlasti, kakav je u BiH, to je naročito važno. U pregledu dobrih praksi Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj navodi se da specijalizirane antikorupcijske agencije u nekim zemljama nisu odgovorile zadaćama, uglavnom zato što nisu raspolagale resursima i što su imale specifične položaje u arhitekturi institucija, što im nije pružalo naročito prostora za utjecaj na upravne i poslovne tijekove. Dobar način da se promovira suradnja s drugim specijaliziranim institucijama ili *ad hoc* tijelima za borbu protiv korupcije jesu zajednički sastanci, izjave za medije, okrugli stolovi, obuke itd. Ovakvi pristupi su naročito važni, a na čemu ustraju Ujedinjeni narodi kada se država sastoji od nekoliko razina vlasti, pri čemu najviša nema izravnih ingerencija nad nižima.

Prema članku 24. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Agencija surađuje s drugim institucijama i agencijama na svim razinama, javnim službama i drugim tijelima s javnim ovlastima, a isti su obvezni surađivati s Agencijom te dostavljati sve potrebne podatke i informacije na zahtjev Agencije. Potrebno je uspostaviti učinkovit institucionalni mehanizam za komunikaciju kako s Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije tako i drugim specijaliziranim tijelima za suprotstavljanje korupciji.

Cilj: Uspostava učinkovitog institucionalnog mehanizma suradnje s drugim specijaliziranim tijelima u oblasti koordinacije i monitoringa antikorupcijskih aktivnosti.

Strateški programi:

1. Uspostava prakse redovitih sastanaka i drugih oblika komunikacije s drugim specijaliziranim tijelima za borbu protiv korupcije, naročito Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
2. Razvijanje zajedničkih mjera i aktivnosti Povjerenstva i drugih specijaliziranih tijela u BiH na planu suprotstavljanja korupciji.